УДК 338

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА НА УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Н.Н. Цукублина

Департамент экономики администрации г. Томска
E-mail: tsnn@admin.tomsk.ru

Объектом исследования является процесс развития территории. Рассмотрены: влияние государственного сектора на управление развитием территории и построение взаимоотношений между бюджетами различных уровней. Для того, чтобы управлять развитием территории необходимо: выявить собственника процесса управления, сформировать цели и ориентировать экономических агентов на достижение целей. Единая процедура постановки и решения проблем развития запускает процесс инноваций в системе управления и связывает решение проблем развития с решением проблем функционирования власти.

Задачей любого многоуровнего управления является обеспечение гармонизации всех сфер жизни территории. Проблемой – несогласованность интересов и целей всех участников процесса развития. На территориальном уровне управление рассматривается как простое отслеживание финансовых показателей (дефицит-профицит), а устойчивое развитие – как эколого-экономический аспект. Многие вопросы сохранения и развития государства замыкаются на проблеме управления развитием его регионов, городов (территорий). Здесь прослеживается прямая аналогия с проблемами устойчивого развития общепланетарного сообщества. Поэтому комплексный территориальный подход к управлению развитием региона может стать организационной основой для решения проблем развития России, а также общепланетарного сообщества. Преломление идеи устойчивого развития на проблему конфликта интересов различного пространственного порядка позволяет выделить главное требование к организации процессов регулирования развития – процедурное единство механизма постановки и решения проблем развития в многоуровневой системе управления.

Если любое общество ставит цель – устойчивое развитие, то предполагается прежде всего управление развитием. Общими критериями эффективности территориального развития являются изменения правовых, экономических и социальных возможностей человека. Для того, чтобы управлять необходимо в первую очередь: определить цели или спектры целей развития сложных систем; выявить тенденции; владеть прогнозом; оформить желания.

Миссия или другими словами база, некий основополагающий принцип, который разворачивается в строго упорядоченную структуру – это, прежде всего, изложение ценностей и устремлений социального сообщества, она становиться конституцией и критерием, по которому измеряются все дальнейшие события. Миссия территории не должна конфликтовать со спектром целей на мировом и государственном уровне, она должна быть ее логическим продолжением и частным случаем.

Любая территория – это множество экономических агентов, которые живут, пытаются развиваться, имеют свои стратегические задачи, которые необходимо знать. Обычно предполагают, что все экономические агенты территории изолированы, а их действия координируются посредством обмена ресурсами. Сопоставление целей показывает, что существует одна общая цель развития территории – ее конкурентоспособность или процветание (табл. 1, 2).

Таблица 1. *Сопоставление социокультурных целей*

Государственный сектор	Негосударственный сектор	Население
Поддержка и развитие культуры	Становление и развитие корпоративной культуры	Развитие личных талантов в области искусства
Обеспечение социальных гарантий	Стабильный и высокий кадровый потенциал	Образование, достоинство
Доверие населения	Минимальные риски	Вера
Увеличение эффективности государственного управления	Увеличение эффективности деловых процессов	Самореализация
ИТОГО: ПРОЦВЕТАНИЕ		

Таблица 2. *Сопоставление экономических целей*

Государственный сектор	Негосударственный сектор	Население
Максимизация богатства страны	Максимизация богатства (чистая рыночная стоимость в длительной перспективе)	Увеличение собственности
Максимизация поступлений в бюджеты	Максимизация прибыли	Увеличение реальных денежных доходов
ИТОГО: КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ ТЕРРИТОРИИ		

У каждого экономического агента – свой процесс, свои задачи и свои результаты. Управление процессом осуществляет собственник процесса. Поэтому необходимо создание одного собственника процесса развития территории, который мог бы контролировать и координировать действия каждого участника, развивать их и их взаимоотношения.

В процессе раздела некогда "общего" имущества в нашей стране разрушена целостность. Каким образом сегодня выстраиваются отношения? Устойчивый социум, и тем более его развитие возможно при помощи формирования общественной культуры, а конкретнее в результате сочетания управления обществом и самоуправлением.

Существуют несколько видов систем управления, с точки зрения направленности на определенный объект. Каждый из участников в той или иной степени применяет все системы управления. Но степень влияния и приоритеты для каждого экономического агента будут различными: коммерческий сектор, например, в меньшей степени может "волновать" экология и здоровье сотрудников. Население в большей степени интересуется "здоровьем и безопасностью". Кто и каким образом сориентирует достижения индивидуальных целей на системообразующие цели общества, что способствует воссозданию целостности общества и человека (как обратная связь процесса)?

Чтобы управлять любым процессом, необходимо изучать его. Любой технологический аспект проецирует себя на форму конечного результата, который несет в себе отпечаток методики, использованной для его получения. Цивилизация представляет собой глобальную гиперсистему, связанных в государственные образования суперсистем: территория, социум, право и экономика. Каждая территория включает в себя такие системы как ландшафт, флора ... Социум делится на: нации, этносы, религиозные, семейные и т.п. общности. Экономика: микро-, макро-, ... Все эти системы можно объединить, в зависимости от того, какие связи нас интересуют. Какие связи интересуют нас – экономических агентов территории? Кто будет изучать, наблюдать, разрабатывать и внедрять методики?

Один из экономических аспектов развития – инвестиционный процесс. Анализ инвестиций за счет всех источников показал, что в российской инвестиционной политике все так же недостаточно оценивается фактор целесообразности инвестиций, которая характеризует степень эффективности вложений в реализацию мероприятий по фактору конкурентоспособности территории. Высокую стратегическую ценность имеют программы, связанные с развитием коммуникаций, промышленного строительства и строительство социальных объектов, управленческая реорганизация. Любые инвестиции не возможны без ресурсного обеспечения. Кто и каким образом сможет оценить целесообразность инвестиционных программ и обеспечить их ресурсами? Итак, перед нами полный объем основных проблем, и первостепенные задачи, которые помогут их решить.

Рассмотрим самую первую проблему – определение собственника процесса управления развитием территории. В соответствии с принятыми законодательными актами на всех трех уровнях власти собственника процесса развития территории нет. Собственником процесса может быть некая коалиция, "лидер" или некоммерческая структура. При этом необходимо помнить, что, первое, коалиция возможна до тех пор пока суммарный результат будет больше единичного. Второе, каждая из сторон будет привносить свое "я" и лоббировать свои ожидания и намерения.

В течение всех последних лет в России отсутствовал социальный консенсус. Экономические трудности, ломка общественных отношений, реформы и противостояние им – все это поддерживало обстановку острого конфликта. Как решает конфликты государство?

Рассмотрим государственный сектор отдельно, отношения внутри, степень влияния на развитие территории и собственно управление развитием. Насколько эффективно управление развитием территорией государственным сектором? Как строятся отношения "внутри" бюджетной системы?

При проведении экономических реформ в 90-х годах XX века сделан выбор в пользу концепции монетаризма, с одновременным разрушением системы государственного планирования. Сегодня, по данным международного исследования эффективности работы государственных органов в 2002 г. российское правительство по качеству государственного регулирования получило 158 место из 160-ти возможных. Одна из первопричин – широкая сфера межбюджетного регулирования, наличие дублирующих и избыточных функций, конфликт интересов.

Из доклада министра министерства экономического развития и торговли РФ Г. Грефа наши достижения по направлению "Повышение эффективности государственного управления в рамках административной реформы" выглядят следующим образом: "Отношения государства и общества не прозрачны и обременены массой административных барьеров. Органы государственной власти и местного самоуправления не ориентированы на потребности экономики и общества. Административные процедуры определены нечетко, что позво-

ляет чиновникам принимать решения на их усмотрение". Следовательно, необходима полная консолидация усилий бюджетов всех уровней и в первую очередь интеграция целей, что предполагает широкое участие всех заинтересованных сторон.

С 2004 г. президентом В.В. Путиным взят курс на стратегическое планирование. Одна из стратегических целей – повышение эффективности управления, в частности через реформирование межбюджетных отношений, через определение ответственности каждого уровня связанных с реализацией прав человека, выделение в собственную компетенцию каждого уровня власти формулы, условия и возможности принятия решений. Серьезным вопросом модернизации налоговой системы является перераспределение налоговых источников между уровнями власти в рамках реформы межбюджетных отношений. У каждого уровня должны быть созданы стимулы для расширения собственной налоговой базы. Формула возможности принятия решений каждым уровнем власти: "право (принятия) – возможность (обеспеченность ресурсами) – обязанность (реализации) – ответственность (за невыполнение)".

В стратегическом плане развития России до 2007 г. реорганизация местного самоуправления предполагает приведение компетенции муниципального образования в соответствие с их ролью, создание территориальной структуры местного самоуправления, усовершенствование нормативно-правовой базы, разработку и внедрение методических рекомендаций по установлению территорий муниципального образования и формированию структур местного самоуправления.

Развитие региональной социально-экономической политики предполагает возложить на региональный уровень следующие задачи: определение расходных и доходных полномочий на территории, создание стимулов в межбюджетных отношениях, развитие и оптимизация региональной транспортной, коммуникационной, рыночной, производственной инфраструктур, развитие межрегиональных инфраструктур, усиление програмно-целевой составляющей, приведение всех региональных нормативных актов к федеральным.

Собственник процесса управления взаимоотношениями внутри бюджетной системы – федеральный уровень. Цель – "Повышение эффективности государственного управления". Задачи перед каждым уровнем поставлены. Теперь необходимо определить индикаторы, при помощи которых можно отслеживать исполнение поставленных задач и измерять эффективность государственного управления, в части бюджетных взаимоотношений, а также взаимоотношениями с другими участниками процесса развития территории.

Абстрагируемся от финансирования традиционных наборов услуг, оказываемых населению территории всеми уровнями бюджетной системы и рассмотрим инвестиционный процесс. Как решаются отношения между бюджетами в процессе реализации проектов развития?

Исходя из принципа справедливости, принимая на себя большую ответственность и большую власть, часть "изъятых" в экономике доходов, государство должно перераспределить и возвратить в экономику в виде государственных инвестиций, а также решить взятые на себя социальные проблемы. В бюджете любого уровня планируются затраты на инвестиционные и целевые программы. При разработке программ предполагаются определенные объемы инвестиций и источники их покрытия. Привлекательность инвестиционных проектов для участников и их "интересы" отражены в их долях. В целом в 2003 г. для реализации целевых программных мероприятий в г. Томске, инициированных бюджетами привлечено средств внебюджетных источников 27,5 % в общей структуре затрат. Самая большая доля в структуре затрат по федеральным целевым программам приходится на федеральный бюджет (55,4 %). Проблемы, поставленные областью, решались в большей степени "чужими руками", что говорит как о наличии программ софинансирования с федеральным бюджетом, так и о хорошем PR-аспекте при реализации и разработке программ, а также о широком спектре властных полномочий. Самые скромные результаты по муниципальным программам.

Это самый общий взгляд на процессы развития на территории города, а также на процесс его управлением. Отметим также, что удельный вес бюджетных средств в расходах на инвестиции в основной капитал составляют 15 % в 2003 г. (для сравнения в 2002 г. – 10 %). Предположительно, увеличение доли бюджетных вливаний связано с празднованием в 2004 г. в г. Томске 400-летия. В среднем по России удельный вес инвестиций из бюджетов всех уровней составляет 10...11 %. В соответствии с принятой стратегией развития России до 2007 г. желательно снижение доли бюджетных инвестиций в общей структуре затрат и увеличение доли реального сектора экономики. Государство предполагает заниматься в большей степени социальными проблемами.

Финансирование федеральных целевых программ предусмотрено по следующим направлениям: "Новая экономика", "Развитие инфраструктуры", "Безопасность жизнедеятельности и окружающей среды", "Новое поколение", "Региональный паритет", "Реформа правосудия". Основная часть целевых программных средств капитального характера, а именно 94...96 %. Область интересов государства, согласно анализу расходов по функциональному признаку – образование, НИОКР, сельское хозяйство, правоохранительные органы. Анализ инвестиций в основной капитал по формам собственности за период 2000–2003 гг. позволяет сделать вывод о том, что "интерес" федерального бюджета затрагивают предприятия и учреждения федеральной (20...30 %), областной (20...60 %), муниципальной собственности (15...35 %). В среднем 95 % инвестиций вложено в государственную и муниципальную собственность.

Из общего объема целевых областных программ 87 % осваиваются в г. Томске. Утвержденные нап-

равления областных целевых программ: "борьба с бедностью", "здоровье населения", "жилище", "повышение конкурентоспособности", "новое поколение". Отметим направления областных целевых программ несколько другие, но по сути их можно сгруппировать в соответствии с классификацией, принятой на федеральном уровне. Анализ структуры инвестиций по целевым программам в разрезе направлений федерального уровня показывает безусловную приоритетность направления "развитие инфраструктуры": 95,7 % в общем объеме областных целевых программ по Томской области, 97,2 % по г. Томску. В рамках данного направления работают 15 программ, 14 из которых – на территории г. Томска. Следующее по приоритету направление – "безопасность жизнедеятельности и окружающей среды", его удельный вес в структуре общего объема областных целевых программ: по области 2 %, по г. Томску – 1,7 %. В рамках данного направления разработаны и утверждены пять программ. Направление "реформа правосудия": одна программа, задача которой – развитие материально-технической базы Управления внутренних дел. 55 % программных средств использованы в г. Томске. Удельный вес данного направления – 1,2 % по области, 0,8 % по городу. Удельный вес направления "новое поколение" – 1,1 % по области, 0,3 % по городу. В рамках данного направления разработаны 2 программы: развитие спорта и формирование здорового образа жизни и развитие единой образовательной среды. Доля направления "новая экономика" – 0,4 %, 2 программы в области энергосбережения и реализации государственной политики в области эффективного использования земли.

В структуре инвестиций из бюджетов всех уровней капвложения из местного бюджета составляют в 2002 г. – 3 %, в 2003 г. – 2 %. Муниципальные инвестиции капитализированы в основном в муниципальную, региональную и федеральную собственность. Падение доли местного бюджета связано со снижением общего объема доходных источников. Бюджетом города на 2003 г. приняты к финансированию 12 городских целевых программ по направлениям (для удобства взяты направления по федеральным целевым программам): "развитие инфраструктуры" – 70 %; "новое поколение" – 15,7 %; "безопасность жизнедеятельности" – 14,3 %.

Максимальный эффект программа имеем только тогда, когда финансирование осуществляется в полном объеме и в соответствии с планом. На практике ресурсное обеспечение этих программ осуществляется примерно на 50...70 %. Часть утвержденных программ так и не реализуются, так как не утверждены в бюджете вследствие отсутствия средств. Особенно это касается муниципальных программ. Данный факт может говорить как об уровне поставленных программных целей (цели местного характера, не интересуют ни зарубежных инвесторов, ни соседние территории), о чем говорилось раньше, так и о низком PR-аспекте, малой информированности возможных партнеров.

Из вышесказанного следует, что интеграция интересов различных уровней бюджетов слабая, почти всегда прослеживается вертикальная структура управления "сверху-вниз". Нет ни одного примера совместных межмуниципальных программ. Стратегии управления инвестиционными процессами методологически не проработаны. Отсутствует информация об инновациях в управлении ("управленец" должен чувствовать все изменения в подведомственной ему сфере и быстро изменяться). Не используются приемы фандрайзинга, широко применяемые за рубежом. Что в целом говорит об отсутствии коммуникационных стратегий внутри бюджетной системы, не говоря уже о налаживании взаимовыгодных отношений с бизнесом и зарубежными инвесторами. Методы прямого воздействия государственным и муниципальным аппаратом, применяемые сегодня, мало эффективны. Управление экономикой и другими сферами должно носить в большей степени косвенный характер, то есть регулирование и контроль народнохозяйственных показателей и их динамики экономическими методами и рычагами, обеспечение с помощью правовых и административных средств здоровой конкуренции и противодействие монополизму, поддержание развития экономики в заданных правительством рамках. Кроме того, косвенный метод предполагает переход от непосредственного утверждения объектов строительства, распределения денежных и материальных средств к разработке направлений и планов развития, а также регулированию и контролю за их осуществлением.

Основополагающие целевые ориентиры и установка пороговых значений для определения эффективности управления процессами развития территории должны содержать следующие показатели: экономический рост, экономическая стабильность и экономическая справедливость. Экономический рост: прогресс экономики территории, находящий выражение в повышении общего уровня развития. Экономическая стабильность означает поддержание стабильности цен, предотвращение гиперинфляции, поддержание и повышение уровня занятости, недопущение высокой безработицы, обеспечение сбалансированности доходов и расходов в бюджете и внешней торговли, достижение баланса между валовым предложением и спросом. Экономическая справедливость означает справедливое распределение общественного богатства, в качестве одной из целевых функций государства и включает справедливое распределение доходов, обеспечение добросовестной конкуренции и т.д.

Между тремя главными целями существуют взаимосвязи, образующие единую комплексную систему, в которой каждая цель подразделяется на множество подцелей. Управление развитием территории предполагает наличие определенной матрицы ответственности, где для каждого экономического агента определены цель и область действия. Если взять процессный подход, то это входные и выходные параметры, а также рамки управляющего воздействия. Это и есть программа развития террито-

рии. На входе – экономические агенты и их требования. На выходе – те же агенты и их удовлетворенность. Самая главная оценка – удовлетворенность всех участников процесса. Оценка эффективности – степень реализации запланированных выходных параметров и деятельности. Примеры критериев: точность, своевременность, надежность, время реагирования на запросы, результативность работы, применение новых технологий, сокращение затрат.

Эффективность процессов связана в первую очередь со степенью удовлетворенности конечных потребителей товаров и услуг, со степенью ответственности, полномочиями, коммуникацией. Применительно к государственному и муниципальному управлению – оказание услуг по управлению территорией и, в первую очередь, ее развитием. Первый ее этап – выявлением запросов и ожиданий потребителей: совершенствование продукции и услуг, выполнение требований потребителей; динамика объема продаж, расширение рынка. Основные сбалансированные показатели в государственном и муниципальном управлении, предлагаемые Институтом проблем государственного и муниципального управления: рейтинги органов власти, процент удовлетворенных обращений граждан, доля выполненных в запланированный срок заданий и поручений, доля решений органа власти, обжалованных в суде, процент сокращения определенных статей бюджетных расходов, доля госслужащих, повышенных в должности по итогам проведения аттестации, отношение суммы выплаченных премий к штатной численности, размер офисной площади на одного госслужащего, соотношение расходов на государственное управление и числа осуществляемых функций.

Общие цели внедрения показателей: анализ соответствия функций общественным потребностям, создание системы обратной связи с населением, повышение прозрачности расходов государства, проверка соответствия объемов деятельности бюджету и ресурсам, стимулирование эффективности и качества работы органов, их подразделений и отдельных служащих, создание системы поддержки принятия решений, оценка возможности передачи части функций негосударственным организациям.

Объекты управления развития территории: человек, инфраструктура, производственная сфера. Как и в какой мере можно измерить степень удовлетворенности человека? На мировом уровне используется индекс HDI, разработанный ООН, который включает в себя три основных показателя: долгожительство, образование, уровень бедности. Но, понятие человеческого развития значительно шире, чем HDI, поскольку многие показатели человеческого развития, как, например, участие в жизни общества, не определяется количественно. Неравенство в показателях между мужчинами и женщинами в ключевых областях экономики и политики рассчитывается в ООН при помощи индекса GHI-1. Этот индекс прослеживает процент женщин в парламенте, среди законодателей, старших представителей и менеджеров, профессиональных и технических рабочих, а также учитывает дисчетность в заработанных доходах.

Уровень удовлетворенности, а также потребности у всех людей разные, и определяется воспитанием, социальным статусом, доходами. Как потребителя услуг население города можно разделить на четыре группы в зависимости от доходов и платежеспособности. Формирование качественно новой группы высокообразованных и платежеспособных горожан следует рассматривать как ключевое направление развития социальной сферы. Именно на развитие и расширение численности среднего класса необходимо ориентироваться при выстраивании стратегии социального развития.

Хорошо проработанная кадровая политика территории – основа ее конкурентоспособности. Следует пересмотреть или создать программу развития образовательной системы на территории, гармонично увязанную с программой занятости населения и другими сопряженными программами, которая является элементом общей программы развития территории. В г. Томске имеется ресурсная база для развития данной отрасли, наработанная веками, и открытая заинтересованность федерального уровня власти. Постановка цели и правильное ее доведение до коммерческого сектора, должна привлечь деньги реального сектора экономики. Главная цель программы – "Г. Томск – университетский центр международного класса". Задача построить образовательную систему с начального до высшего образования таким образом, чтобы обеспечить необходимыми кадрами экономику города, а также занять прочное лидирующее положение на российском рынке образовательных услуг и утвердится на международном рынке.

Сопряженная и очень важная отрасль, которой необходимо немедленно уделить приоритетное внимание – наука и инновационные процессы. Сегодня Томский научно-образовательный комплекс является одним из ведущих в России и признается международным научным сообществом. По концентрации научно-педагогических кадров высшей квалификации г. Томск опережает г.г. Москву и Санкт-Петербург. Один политехнический университет дает 22 % из общего объема финансирования НИР вузов Западно-Сибирского региона, по хоздоговорам и зарубежным контрактам – 25 %. Неутешительная статистика говорит о том, что финансовое положение науки стабилизировалось, но, не улучшается состояние материально-технической базы. Положительные тенденции отмечаются в инвестициях в отрасль, рост зарубежных инвестиций. Одной из острых проблем остается кадровая проблема. Решать проблему лучше "всем миром". Поэтому необходимо создать программу развития науки и инновационных процессов, которая аналогично программе развития образовательной системы является элементом общей программы развития и позволяет увеличить инвестиционную привлекательность данной отрасли.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сычев Н.Г. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований. — М.: Финансы и статистика, 2002. — 702 с.
2. Алексеев Ю.П. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. — М.: Логос, 2001. — 348 с.
3. Цыбатов В.А., Дубровин Д.В. Методы, модели и системы прогнозирования регионального развития. — Самара: Самарская государственная экономическая академия, 2003. — 244 с.

УДК 620.9:658.5